

Pour une juste répartition de l'eau : les apports de la “ gestion volumétrique ” en Charente

Céline Granjou, Patrice Garin, Julien Hardelin

► **To cite this version:**

Céline Granjou, Patrice Garin, Julien Hardelin. Pour une juste répartition de l'eau : les apports de la “ gestion volumétrique ” en Charente. Audrey Richard-Ferroudji, Patrick Caron, Jean-Yves Jamin, Thierry Ruf. PCSI - 4e Séminaire international et interdisciplinaire, 2006, Montpellier, France. Cirad, 13 p., 2006. <cirad-00153218>

HAL Id: cirad-00153218

<http://hal.cirad.fr/cirad-00153218>

Submitted on 8 Jun 2007

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Pour une juste répartition de l'eau : les apports de la « gestion volumétrique » en Charente

Céline GRANJOU*, Patrice GARIN*, Julien HARDELIN**

*Cemagref, UR irrigation, Montpellier Cedex 5

**Engref, Montpellier Cedex 5

Résumé — Pour une juste répartition de l'eau : les apports de la « gestion volumétrique » en Charente. En Charente, le poids de l'usage agricole de l'eau (85 % des prélèvements à l'étiage) a suscité un contexte hautement conflictuel dès la fin des années 1980. Après négociations entre parties concernées, le principe d'une Gestion volumétrique (Gv) a été retenu, souvent en accompagnement de création de ressource. Ce principe est fondé sur un volume d'eau maximal autorisé par hectare, susceptible de restriction en fonction d'indicateurs d'état du milieu (seuils de débit des cours d'eau, piézométrie de nappe). Nous présentons ici une étude visant à évaluer les apports de la gestion volumétrique à partir des jugements et discours de près de 50 acteurs de l'eau. L'instauration de modes de gestion plus participatifs ne remet pas en cause les logiques et rapports de force antérieurs, les modalités de gestion tendent à être réappropriées en faveur d'acteurs et de discours dominants préexistants, ici au détriment d'alternatives ou de voix plus critiques vis-à-vis de l'irrigation. On assiste à la permanence de représentations peu conciliables d'une juste répartition de la ressource. Tandis que la question des subventions à l'irrigation partage le monde agricole et crée des mécontentements au sein même des irrigants, les divers autres usagers de l'eau s'estiment toujours lésés par un système qui fait la part belle à l'autogestion des irrigants, malgré un gain relatif en terme de concertation et de transparence.

Abstract — How “volumetric management” in Charente contributes to the fair distribution of water. In the french region of Charente, the development of farm practices of irrigation has inducted several conflicts around the question of water since the end of 80's. A new principle of distribution and control of water among farmers has been adopted in the 90's, based on a maximal volume per irrigated hectare and on restrictions of this volume, which are function of indicators of the rivers'level (the principle is named “Gestion volumétrique”). Researchers of Cemagref Montpellier have proceeded to a sociological evaluation of this procedure, in order to analyse the discourses and judgements made by the local actors, and to point their oppositions and articulations. We present here the results of this investigation, conducted with farmers, environmental associations, fishermen, landowners, actors of river tourism and local civil servants. We point the permanence of different representations of a just repartition of water and a rather mixed judgement about the effectiveness and the justice of the “Gestion volumétrique”. We show in particular that this new principle has not allowed to reduce the major local conflict which concern the place of irrigated maize in agriculture and more generally in the local development of Charente.

Introduction

En Charente, le poids de l'usage agricole de l'eau (85 % des prélèvements à l'étiage) a suscité un contexte hautement conflictuel dès la fin des années 1980. Or, les interdictions temporaires d'irriguer se sont révélées peu efficaces et inéquitables, car génératrices d'un suréquipement des irrigants pour concentrer les prélèvements sur les périodes autorisées. Le principe d'une Gestion volumétrique (Gv),

fondé sur un volume d'eau maximal autorisé par hectare, susceptible de restriction en fonction d'indicateurs d'état du milieu (seuils de débit des cours d'eau, piézométrie de nappe), a donc été adopté dans les années 1990. Ce mode de gestion résulte de négociations ayant simultanément porté sur une création de ressources (barrages, retenues) et donne lieu à une concertation régulière entre administrations, irrigants et autres usagers de l'eau.

En réponse à une demande d'évaluation de ces procédures émanant du Ministère de l'environnement et du développement durable, l'unité irrigation du Cemagref (Montpellier) a proposé un travail de trois ans comprenant trois volets simultanés : technique, économique, et social. Nous présentons ici le volet sociologique, visant à évaluer les apports de la Gestion volumétrique à partir des jugements et discours des divers acteurs de l'eau. Nous nous appuyons dans cette perspective sur l'exploitation d'une enquête par entretiens semi-directifs menée en 2003-2004 avec des acteurs représentant les divers usages de l'eau (irrigation, pêche, tourisme, eau potable...). Cette enquête a permis de cerner, à travers le contenu et les articulations des discours des acteurs, les représentations coexistantes d'une juste répartition de l'eau et la façon dont la mise en place de la Gv a contribué ou non à les concilier. Nous avons donc moins cherché à formuler un jugement général sur la justice de la Gv qu'à apprécier la solidité ou la précarité des accords et compromis accompagnant la Gv, au sein de l'espace local de controverse sur l'eau.

Nous nous attacherons en premier lieu à décrire le fonctionnement pratique de la Gv en Charente et à présenter la méthode d'enquête, avant de développer les résultats obtenus.

Terrain d'enquête et méthodologie

La gestion volumétrique : des principes formels à la négociation des pratiques

Notre étude a tout d'abord permis de mettre en évidence certains écarts entre les principes formels de la Gv et leur mise en œuvre : ces écarts ne renvoient pas uniquement aux spécificités géographiques des divers sous-bassins, mais également aux résultats des négociations entre irrigants et administration.

Les principes de la gestion volumétrique

La gestion de l'eau consiste, lorsque la ressource présente un caractère limité, à trouver une répartition équitable entre les différents usages et les divers prélèvements. Une gestion est dite volumétrique quand l'équilibre entre offre et demande s'effectue par un dispositif qui repose sur la connaissance, et par conséquent la mesure, des volumes prélevés (Sixt, 2001). La gestion volumétrique est très adaptée à un stock prévisible, à une offre sans aléa. Le cas charentais représente une application atypique de la gestion volumétrique sur un système où l'offre en eau est très sensible aux aléas climatiques.

Les principales caractéristiques de la Gv consistent en un volume maximal d'eau autorisé par exploitation, un calendrier de répartition pendant l'étiage, des règles de restriction fonction de l'état de la ressource, et enfin un système de contrôle. Le principe de base de la gestion volumétrique de l'eau consiste à allouer aux différentes exploitations agricoles un volume d'eau, une « enveloppe » qu'ils ne doivent pas dépasser pendant une période donnée, ou volume maximum autorisé proportionnel au nombre d'hectares irrigués (il tient parfois compte aussi de la nature des sols et des cultures irriguées).

Les irrigants n'ont toutefois pas la liberté d'utiliser ce volume maximum autorisé comme ils le désirent au cours de la campagne. Une première contrainte est l'existence d'un calendrier qui vise à répartir le volume total dans le temps, par semaines, décades ou quinzaines selon les cas.

Des règles de restriction des volumes périodiques en fonction du niveau de la ressource en eau disponible forment une seconde contrainte. La loi définit deux débits seuils : le Doe (Débit objectif d'étiage) et le Dcr (Débit de crise). Quatre seuils d'alertes sont définis généralement entre ces deux valeurs, qui entraînent respectivement la diminution de 15 %, 30 %, 50 % voire 100 % du volume autorisé pour la décade, à partir des données issues de dispositifs de mesure. Les seuils d'alerte sont définis préalablement dans l'arrêté préfectoral.

Au sein d'une période donnée, les irrigants ont totale liberté d'utilisation de leur volume périodique, ou de leur volume périodique restreint dans le cas d'une alerte.

La dernière caractéristique à prendre en considération est l'organisation d'un système de suivi et de contrôle des volumes prélevés, ainsi que des sanctions pénalisant les infractions. De façon générale, on considère deux types de contrôles : d'une part l'autocontrôle des volumes consommés par les irrigants, consignés dans un carnet dont les feuillets seront renvoyés à la Ddaf (Direction départementale de l'agriculture et de la forêt) ; d'autre part des contrôles régaliens de vérification des compteurs exercés par des agents de la police de l'eau, le plus souvent des garde-pêches du Conseil supérieur de la pêche (Csp). Un système d'avertissements et de pénalités (amendes) complète ce suivi.

Des règles négociées

D'un bassin à l'autre, la gestion volumétrique présente des caractéristiques différentes qui peuvent parfois être importantes, comme la présence de restrictions à la journée sur le bassin de la Charente amont, ou des interprétations différentes des mesures adaptées aux débits seuils (Doe et Dcr). Outre l'adaptation aux caractéristiques propres des bassins, ces différences viennent du fait que la gestion volumétrique est le fruit de négociations entre la profession agricole et l'administration (Ddaf). On distinguera deux enjeux de négociations aux conséquences particulièrement importantes : la définition du volume de référence par hectare et la gestion quotidienne des prises d'alerte.

La négociation du volume de référence

On peut distinguer deux approches opposées, une approche en terme d'offre qui vise en premier lieu à respecter le milieu, et une approche en terme de demande qui vise à satisfaire les usagers. La première consiste à définir les volumes de référence en fonction de la ressource en eau disponible, sans se préoccuper des besoins des plantes. La priorité est alors d'évaluer la quantité d'eau que peut fournir le milieu sous la condition que son fonctionnement ne s'en trouve pas dégradé. Une approche opposée consiste à baser les volumes de référence sur la demande, c'est-à-dire les besoins des plantes dans l'hypothèse d'un certain degré d'économie des pratiques, sans se préoccuper des ressources réellement disponibles.

La définition du volume autorisé par hectare a suivi en Charente la seconde logique au cours des années 1990 (Sixt, 2001 ; Hardelin, 2003), à partir de discussions entre irrigants et administration sur la base d'études scientifiques des besoins théoriques du maïs (étude du Cemagref pour le Conseil général). Un volume de référence de 2 900 m³/ha a été fixé pour 80 % des surfaces irriguées, et de 2 400 m³/ha pour 15 %.

Or, actuellement, nombre d'acteurs constatent que la consommation réelle des agriculteurs, estimée ces dernières années grâce à l'installation des compteurs, est nettement inférieure à l'enveloppe globale autorisée¹. L'institution du fleuve Charente revendique ainsi clairement une baisse progressive, à long terme, du volume autorisé, afin de s'adapter de façon plus réaliste aux capacités de la ressource territoriale; les acteurs associatifs et les pêcheurs, tout en accusant de même l'absence de prise en compte des capacités de la ressource en eau se désengagent plutôt sur la question de la définition du volume, qu'ils considèrent comme un détail technique de gestion du ressort des irrigants : l'important est que les niveaux-seuils des cours d'eau soient respectés. A l'inverse, tous les irrigants rencontrés estiment les volumes de référence parfaitement acceptables : aucun d'entre eux ne s'est plaint d'un volume trop faible, mais plusieurs soulignent qu'une éventuelle révision à la baisse n'est pas envisageable.

Cet état de la controverse sur le volume de référence confirme qu'une logique en termes de demande en eau a prévalu jusqu'à maintenant, logique que nombre d'acteurs non-irrigants dénoncent actuellement tandis que les irrigants sont très réticents à revenir sur leurs « acquis ».

La gestion pratique au jour le jour

Des entretiens avec des responsables et des décideurs nous ont permis d'élaborer une description de la gestion au jour le jour dans les bassins de la Charente amont, de l'Aume-Couture et du Son-Sonnette (figures 1 et 2). La Charente Amont est spécifique en ce que les lâchures des barrages (Lavaud et Mas Chaban) interviennent dans la gestion quotidienne, mais les autres caractéristiques des négociations sont similaires dans les trois sous-bassins, aussi nous attacherons nous ici à décrire le système de Charente Amont.

¹Pour l'année 2001, année sans restriction, aux précipitations favorables, le volume moyen prélevé à l'hectare sur tout le bassin a été de 1 529 m³/ha alors que le volume moyen autorisé est de 2 730 m³/ha, ce qui équivaut à une consommation de 56 % de l'enveloppe (Source : Chambre d'agriculture). En 2000, année également favorable au niveau des précipitations, ce taux a été de 68 % (Source : Ddaf).



Figure 1. Situation du bassin charentais.

Source : Observatoire de l'eau des Pays de l'Adour, Agence de l'Eau Adour-Garonne, 2000.

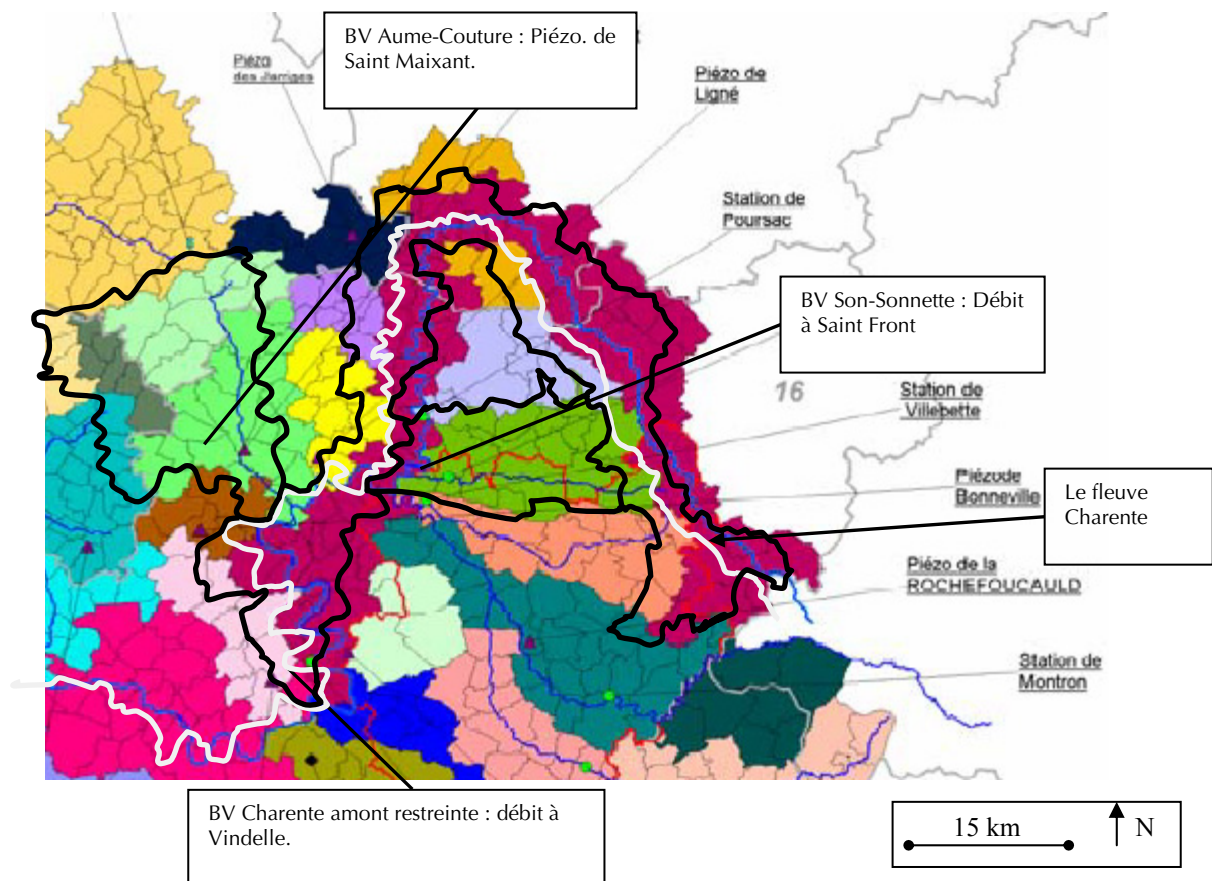


Figure 2. Localisation des trois bassins versants étudiés.

Source : Institution interdépartementale pour l'aménagement du fleuve Charente et de ses affluents, 2004.

Tous les matins, la coopérative des irrigants dispose des données de débit de la Charente au point de mesure de Vindelle, fournies par la Ddraf de Bassin et disponibles sur minitel. Le responsable irrigant téléphone alors à la chambre d'agriculture ou au conseil général, selon l'importance du risque d'alerte. Deux objets de négociation sont alors en jeu : les lâchers de barrage et la prise d'alerte. Les irrigants ont une forte influence sur la gestion des barrages, si bien que le gestionnaire se plaint de ne pouvoir garder de réserves en eau pour les mois de septembre et octobre, dans la mesure où les irrigants font pression pour que le maximum d'eau soit lâché pendant la période d'irrigation.

Par ailleurs, lorsque le niveau d'eau se rapproche d'un débit seuil, les irrigants peuvent négocier avec la Ddraf une véritable autogestion (restrictions volontaires gérées au sein de la coopérative), afin d'éviter la prise officielle d'alerte, jugée plus contraignante. Les responsables de la coopérative des irrigants préviennent alors par un système de « téléphone arabe » leurs différents membres d'arrêter l'irrigation afin que le débit de la Charente puisse remonter et que l'alerte soit évitée. La courbe de suivi du niveau de la Charente (2002) montre – à la différence de la courbe de l'Aume-Couture – une forte inertie, suggérant que ces négociations sont généralisées au point de générer un phénomène de retard récurrent dans la prise des restrictions. Le discours selon lequel il n'est pas légitime de prendre une mesure de restriction coûteuse du point de vue de la rentabilité agricole sans avoir attendu d'être sûr que les niveaux d'eau ne remonteraient pas, paraît notamment accepté par l'administration.

Enfin, tous les ans, deux réunions ont lieu par sous-bassin (bilan de la saison d'irrigation passée et préparation de la saison suivante), au cours desquelles différentes modalités de la Gv sont renégociées entre administration, irrigants et représentants des autres usages (pêche, protection de l'environnement, eau potable, riverains, canoë...). La définition des seuils d'alerte, le bon fonctionnement des indicateurs et la gestion des barrages et moulins y sont notamment discutés ; une synthèse des volumes prélevés et des éventuels dépassements y est aussi présentée². La Gv peut ainsi être considérée comme une démarche participative selon la définition de la participation donnée par Sybille van der Hove (2001) : « tout arrangement par lequel des acteurs de types différents (ayant des représentations du monde et des logiques différentes) sont réunis dans le but de contribuer de manière plus ou moins directe à la prise de décision ».

Une méthodologie d'évaluation de la Gv

La démarche d'évaluation

Nous proposons une évaluation de la Gv fondée sur la restitution de la manière dont les acteurs de l'eau eux-mêmes jugent les apports et les manques de la Gv dans la perspective d'une juste répartition de l'eau entre ses divers usages. Nous avons cherché, plutôt qu'à formuler un jugement sur la légitimité des négociations fondant la Gv – à l'image par exemple du travail de Sophie Allain (2000) visant à évaluer le caractère liant des accords passés entre irrigants et administration –, à comprendre la manière dont la Gv prend place dans un espace de débat et de controverse autour de l'eau, en mettant au jour la diversité et la dynamique des représentations coexistantes d'une juste répartition de l'eau (Lascoumes, 1999).

Cette démarche se fonde sur l'idée que la question de la justice de la répartition des ressources naturelles ne renvoie ni à l'évaluation normative du chercheur en tant qu'observateur externe, ni au jugement d'un public conçu comme un groupe homogène, mais à la construction locale d'accords et de compromis entre des groupes aux identités et aux intérêts bien différenciés (Rémy et Mallard, 2001 ; Callon, Lascoumes, Barthe, 2001). Il s'agit alors pour le chercheur d'évaluer la solidité et la durabilité – la « robustesse » (Callon et Rip, 1992) – de ces accords et compromis. Nous avons ainsi cherché à apprécier le degré de conciliation ou de conflictualité (Raulet-Crozet, 1998) qui caractérise les attentes des divers acteurs envers la Gv.

Dans ce cadre, la grille de critères d'évaluation que nous utilisons par la suite a un rôle essentiellement pragmatique : c'est une grille analytique, qui ne vise pas à juger de la conformité des procédures à un modèle universel, mais qui doit permettre de regrouper la plus grande partie possible des discours tenus par les acteurs, de les juxtaposer et de les confronter pour comprendre la place de la Gv dans l'espace de controverse autour de l'eau. Cinq catégories de justice sociale ont été construites en s'appuyant à la fois sur les discours des acteurs interviewés et sur la littérature. De la littérature, nous avons retenu la

² Nous avons pu consulter les compte-rendus, effectués par la Ddraf, des réunions de 2002.

distinction analytique entre justice substantive et justice procédurale (Syme *et al.*, 1999, 2000 ; van der Hove, 2001), ainsi que l'idée que la concertation s'accompagne d'une modification des visions du monde des acteurs au travers d'un apprentissage mutuel (l'« apprentissage social » de Webler *et al.*, 1995; les « effets contextuels » de van der Hove, 2001). Les discours tenus par les acteurs ont suggéré de scinder la notion de justice substantive en deux critères : efficacité (liée notamment aux évocations des constats de terrain par les acteurs) et équité (liée à l'évocation de conflits d'usage) ; la notion de justice procédurale a été précisée en différenciant les jugements sur la transparence et ceux qui sur la légitimité de la concertation liée à la Gv. Enfin, la notion de durabilité vise à regrouper les discours replaçant la Gv dans le cadre d'une gestion globale et à long terme de l'eau, incluant des représentations du développement agricole souhaitable.

L'enquête de terrain

L'enquête de terrain a consisté en 38 entretiens semi-directifs réalisés avec des acteurs de différents mondes, en 2003-2004. Quarante neuf personnes ont ainsi été rencontrées, qui se répartissent selon le schéma donné en annexe (figure 1). On notera que la plupart des acteurs interviewés ont des fonctions et des responsabilités particulières au sein de leur monde (responsables associatifs, responsables d'Association syndicale autorisée d'irrigants), ce qui nous permet de considérer leurs discours comme représentatifs des revendications principales du monde dont ils sont issus.

Les 49 interviewés ont été choisis en privilégiant les représentants d'intérêt ou de catégories socio-professionnels dans les débats sur l'eau, les acteurs de l'eau dans les administrations ou les élus. On y a adjoint quelques usagers – surtout dans le monde des irrigants – afin d'apprécier le partage des points de vue entre la base et ses représentants (tableau I)

Tableau I. Répartition des personnes interrogées selon leur appartenance à un secteur socioprofessionnel ou aux intérêts qu'elles défendent.

Secteur socioprofessionnel ou intérêt	Nombre	Remarques et « double casquette »
Irrigation	13	Des présidents d'Asa, des représentants reconnus d'irrigants individuels, des irrigants de base
Agriculteurs non irrigant	4	Deux viticulteurs et 2 éleveurs (avec irrigation marginale) – 3 membres / responsables de Confédération paysanne en Charente. Dont un élu communal.
Eau potable	3	Ddass, 2 de la Comaga – Communauté de l'agglomération d'Angoulême-
Pêche	3	un membre de la Fédération régionale de la pêche, le président d'une association de pêche locale, un pêcheur
Association protection nature	3	Deux avaient mandat sur l'intégralité du bassin de la Charente ; Une aussi agréée comme défense des consommateurs
Association de consommateur	2	Egalement agréée pour la défense de l'environnement
Tourisme et le canoë-kayak	4	Comité départemental, Fed. rég. de canoë-kayack, centre de loisirs, responsable de projet touristique
Propriétaires riverains	2	Responsable de l'association des amis des Moulins en Charente.
Industrie	1	Egalement pêcheur
Administration	11	1 de l'institution du fleuve Charente, 4 de l'agence de l'eau (2 Toulouse + 2 Bordeaux), 2 Diren (Midi-Pyrénées, Bassin Adour-Garonne), 1 Ddaf Charente ; 3 responsables de la police de l'eau
Gestionnaires	2	Barrages de Lavaud et Mas-Chaban, Syndicat Intercommunal d'Aménagement hydraulique du Bassin de l'Aume Couture
Elus et leur équipe	5	Cellule environnement du Conseil général, un conseiller général, un maire conseiller général, un adjoint au maire d'une autre commune et une secrétaire de mairie.

Nous serons fréquemment amenés à opposer le discours des « irrigants » à celui des « non-irrigants », entendant par là l'ensemble des acteurs, agriculteurs ou non, qui n'appartiennent pas au groupe des irrigants – lequel est caractérisé par un discours commun spécifique. Trois agriculteurs de la confédération paysanne ont ainsi été interviewés, parmi lesquels deux pratiquent l'irrigation : malgré cela, dans la mesure où leur discours est très différent de celui des autres irrigants, nous les rangeons dans la catégorie « non-irrigants ».

Cette méthodologie nous amènera donc à restituer des discours parfois divergents voire opposés : notre objectif n'est cependant pas de juger de leur validité respective, mais bien d'analyser leurs articulations et leur circulation.

La gestion volumétrique : une tentative très précaire de conciliation

Efficacité et équité de la Gv : des définitions différentes selon les mondes

Efficacité agronomique versus efficacité environnementale

Tous les acteurs s'accordent sur l'idée qu'un objectif essentiel de la Gv est de diminuer la sévérité et la durée des étiages, même si pour les irrigants cet objectif prend sens par rapport à la possibilité de disposer plus longtemps de la ressource d'irrigation (le but est « *qu'il y ait tout le temps de l'eau dans la rivière pour aller jusqu'au bout de la culture* ») tandis que pour les non-irrigants, il s'agit avant tout d'un objectif environnemental. Or si les irrigants jugent la Gv efficace parce qu'ils se réfèrent à une perspective de gestion agricole de l'eau pour l'exploitation (économies, crises plus tardives dans l'été), les non-irrigants sont beaucoup plus critiques sur l'efficacité de la Gv en terme de protection du milieu.

Les pêcheurs notamment, de par leur proximité au terrain, dénoncent le maintien d'un kilométrage important d'assecs (« *on gère volumétriquement alors que l'Argence est à sec* », s'exclame l'un d'eux) et la disparition ponctuelle ou définitive d'espèces piscicoles ; les riverains dénoncent le mauvais état de ponts ou moulins dont les piliers devraient rester immergés. L'ensemble des associatifs s'interrogent sur la pertinence des indicateurs retenus pour déterminer le bon état du milieu, qu'il s'agisse des dispositifs de mesure, souvent accusés de dysfonctionnements ou de mauvais placement sur le cours d'eau, ou des débits d'alerte, jugés non représentatifs de l'état du milieu aquatique. Ils revendiquent très largement la remontée des seuils et sont soutenus dans une bonne mesure par les administratifs, tandis que les irrigants s'y opposent vivement.

Une pluralité de représentations et de critiques de l'équité

Ces divergences de vue concernant l'efficacité – environnementale ou agronomique – de la Gv renvoient plus largement à la question de l'équité de la répartition de l'eau entre usage d'irrigation et autres usages ; nous allons voir que l'équité de la Gv n'est pas seulement critiquée par les non-irrigants représentants d'autres usages de l'eau, mais également au sein même du monde des irrigants, ainsi qu'entre agriculteurs irrigants et agriculteurs non-irrigants.

Les non-irrigants envisagent la justice de la répartition de l'eau entre l'usage d'irrigation et leur propre usage (eau potable, pratique sportive ou touristique, pêche...). Ils réfèrent souvent à un passé où les irrigants avaient toute licence, sans aucun égard aux autres usages : des « *prélèvements sauvages* » avaient lieu dans une atmosphère de « *laisser-faire* ». La Gv a donc coïncidé avec un début de prise en compte des autres usages par l'agriculture, mais la situation est pourtant loin d'être jugée satisfaisante. Est très fréquemment dénoncé le caractère dérisoire de l'impact des restrictions en eau potable (lavage de voitures, arrosage des fleurs, voire nombre de douches par jour) par rapport aux restrictions sur l'irrigation. Plusieurs acteurs, notamment de l'eau potable, soulignent cette disproportion des économies réalisées sur l'eau domestique (en « *fermant le robinet quand on se brosse les dents* » selon les termes d'un interviewé), par rapport à la proportion que représentent les prélèvements pour l'irrigation :

« *Quand on prend l'été un arrêté préfectoral pour limiter le remplissage des piscines, demander de prendre des douches plutôt que des bains, des restrictions sur les lave-vaisselles, des choses comme ça, comparé aux m³ qui partent sur le maïs...* » (un membre de la Ddass).

Ce sentiment d'iniquité est ravivé par la perception d'un gaspillage lié au matériel d'irrigation et à l'horaire choisi (pleine journée, favorisant l'évapo-transpiration).

On retrouve un conflit similaire entre eau d'irrigation et eau touristique, les assecs empêchant régulièrement l'été la pratique du canoë et nuisant à la pratique de la pêche, tandis que la mauvaise qualité de l'eau interdit parfois la baignade en certains lieux. Si certains cours d'eau comme la Boutonne donnent lieu à des conflits ouverts, d'autres lieux montrent une certaine résignation des acteurs représentant les activités sportives ou touristiques face aux pratiques d'irrigation, due au fait que l'apport socio-économique de l'irrigation est jugé inéluctablement plus important.

Les irrigants pour leur part conçoivent le problème de l'équité à l'intérieur de leur propre monde, et dénoncent les disparités de situation entre les divers sous-bassins (volumes de référence par hectare différents, prix de l'eau différents...). Le sous-bassin du Son Sonette cristallise particulièrement les mécontentements, liés au fait que les irrigants sont soumis à différents régimes de régulation en fonction de leur participation au financement de réserves de substitution qui ont accompagné la mise en place de la Gv : tandis que certains ont accès aux réserves parce qu'ils les ont financées et ne sont pas non plus soumis à la Gv, d'autres n'ont pas accès aux réserves, ont des volumes de référence très faibles et sont de plus soumis aux restrictions. Le système de tarification favorise plus généralement les grandes exploitations, dans la mesure où à un prix forfaitaire s'ajoute un supplément par m³ d'eau relativement peu élevé.

Les agriculteurs non-irrigants enfin soulèvent la question des subventions à l'irrigation qui ont été mises en place parallèlement à la Gv. Ils pointent d'abord le maintien d'une prime à l'hectare de maïs irrigué, initialement destinée à compenser les frais d'investissement en matériel (au début des années 1990) mais qui n'a plus de sens désormais selon eux, d'autant que cette subvention est prise sur une enveloppe départementale et pénalise donc d'autant les agriculteurs non-irrigants. Les membres de la Confédération Paysanne dénoncent également les accords passés entre les irrigants et certaines collectivités locales pour le financement de réserves de substitution, comme cela s'est passé pour le Son Sonette et tend à se mettre en place pour l'Aume Couture³ : il s'agit là pour eux d'une nouvelle forme de subvention au maïs irrigué, alors même que la création d'une réserve aboutit au final à survaloriser le capital foncier d'une exploitation individuelle. Cette thématique est aussi appropriée à l'extérieur du monde agricole, dans la mesure où les subventions publiques aux agriculteurs irrigants renvoient aux cotisations de tout contribuable : elle est devenue le cheval de bataille d'une association locale récente aux environs de l'Aume Couture (l'association pour la protection et l'aide au patrimoine du Pays d'Aigre), et fait par ailleurs l'objet d'un article important dans *Que Choisir* de mai 2004⁴.

Si l'idée de restitution des niveaux d'eau dans le milieu pouvait donc concilier en théorie des exigences environnementales et agricoles divergentes, la Gv n'a pas résolu les conflits d'usage et a même suscité de nouvelles divergences dans le monde agricole, au sujet du financement de l'eau. Les catégories de transparence et de concertation vont permettre de rapporter ces critiques de l'équité de la Gv à la dénonciation d'une autogestion de l'eau par les irrigants.

Concertation et transparence : une critique de l'autogestion du système par les irrigants

Concertation ou « démocrature » ?

Les témoignages des non-irrigants sur le processus historique de négociation ayant conduit à la Gv montrent une absence générale de remise en cause : la Gv est un « *bon principe* », elle « *part d'un bon sentiment* ». Ce constat témoigne de l'absence de remise en cause d'un principe général de prise de décision au sein d'un cercle restreint de représentants des divers usages de l'eau : les acteurs interviewés n'ont pas référé à des principes de participation plus large, sous forme d'enquête publique voire de référendum... En revanche, la concertation entourant la mise en oeuvre quotidienne de la Gv est vivement dénoncée, au motif d'une hégémonie trop marquée du monde agricole. Les réunions-bilans de fin de campagne sont jugées insatisfaisantes par de nombreux associatifs, qui dénoncent le nombre d'irrigants par rapport aux

³Celles-ci sont généralement financées à 80 % par les collectivités, le reste étant à la charge de l'irrigant ou des irrigants bénéficiaires.

⁴« La pénurie organisée », *Que Choisir* n° 415, mai 2004.

représentants d'autres usages⁵ et l'influence de leur discours axé sur l'apport socio-économique de l'irrigation. Cette influence, qui s'exerce particulièrement sur les administrations et les élus locaux, est accusée de provoquer une forte inertie dans la prise d'alerte au cours de l'étiage⁶. Les membres de la Confédération paysanne et plusieurs associatifs estiment que l'existence d'alternatives agricoles à l'irrigation n'est pas discutée ni prise en compte.

Au sein même des irrigants, la réalité des procédures de concertation est mise en doute ; l'un d'eux qualifie les réunions de définition des volumes de référence de « *démocrature* » :

« *De toute façon, la chose était déjà ficelée [...]. On fait croire qu'il y a de la concertation : tout est décidé d'avance.* » (un irrigant).

Transparence ou affichage ?

Les non-irrigants sont également mitigés quant à la transparence assurée par la Gv. Les discours s'accordent sur l'idée qu'un apport essentiel de la Gv réside dans une plus grande transparence des prélèvements agricoles, montrant ainsi le succès du discours des promoteurs agricoles de la Gv au début des années 90, visant à démontrer la responsabilité et la transparence de l'utilisation agricole de l'eau. Certains acteurs, pêcheurs notamment, soulignent plus précisément les apports informatifs de la Gv : mise à disposition des courbes de niveaux d'eau durant l'étiage (transmis par la Diren aux représentants des divers usages) ; compte-rendu des volumes consommés et des dépassements par sous-bassin lors des réunions bilans. Toutefois, on note un scepticisme généralisé sur la réalité des contrôles des prélèvements, dans la mesure où ce sont les irrigants eux-mêmes qui remplissent et envoient le descriptif de leurs pratiques aux autorités (les carnets de prélèvement). Les non-irrigants dénoncent tant l'absence de moyens de contrôle que la légèreté des sanctions encourues :

« *C'est pas contrôlable : c'est comme si vous mettiez des radars sur la route et qu'il en sortait rien au bout ! Les gens, ça marche un mois et puis c'est fini, tout le monde le sait.* » (un administratif).

La volonté même de transparence et de prise en compte des autres usages est mise en doute par certains non-irrigants particulièrement critiques, qui qualifient la Gv d'« *amuse-galerie* ».

Les catégories de concertation et de transparence révèlent ainsi une critique fondamentale des mécanismes d'autorégulation prônés par les représentants des irrigants⁷. Tandis que les irrigants revendiquent la légitimité et l'efficacité d'une autorégulation qui permet selon eux de conserver des niveaux d'eau plus élevés tout en préservant l'apport socio-économique de l'irrigation, les non-irrigants attendent un meilleur contrôle extérieur au monde de l'irrigation :

« *Je suppose que ce [les procédures de Gv] sont de bons principes, en tant que principes, mais le problème, c'est la mise en œuvre et le contrôle : pour le moment, c'est une autogestion complète* » (un associatif).

La durabilité de la Gv : la réactualisation d'un vieux débat sur l'agriculture irriguée

Enfin, les discours sur la place de la Gv dans le cadre d'une gestion de l'eau globale et durable montrent combien ce dispositif réactualise plutôt qu'il ne résout le débat qui demeure au cœur de la gestion de l'eau en Charente. Tandis que les irrigants arguent de leur acceptation des restrictions volumétriques pour légitimer la création de nouvelles ressources pour l'irrigation, beaucoup de non-irrigants estiment que la Gv ne dispense pas de mesures restreignant sévèrement le développement de l'irrigation en Charente.

La perspective dominante dans le monde des irrigants reste en effet de faire de la Gv un outil d'intégration sociale et de développement des pratiques d'irrigation. Les irrigants estiment que la Gv est une preuve de bonne volonté de leur part, une contrainte qu'ils acceptent en contrepartie d'une politique de création de ressources (retenues collinaires alimentées hors étiages), seule garante de la résolution des conflits par un apport quantitatif supplémentaire en eau :

⁵Les compte-rendus des réunions bilans permettent de relativiser ces affirmations : pour l'année 2002, ils montrent la présence d'une petite majorité d'irrigants, suivis de près par les représentants de la pêche (ainsi que par les administratifs). Les autres associatifs sont généralement absents, à l'exception de Charente Nature.

⁶Les courbes de débit du fleuve Charente amont en 2002 montrent effectivement une forte inertie dans la prise de mesure d'alerte, mais ce n'est pas le cas de tous les sous-bassins.

⁷Ce résultat rejoint ceux de Sophie Allain (2000) et Pascal Sixt (2001), qui soulignaient le risque de critique d'une autogestion favorisant le monde agricole.

« Les quotas, c'est pas suffisant. Ça permet de faire un certain équilibre entre les préleveurs, une certaine justice si vous voulez, de prélèvement, par contre, ça n'améliore pas la ressource, ce que la nature a bien voulu nous donner. » (un irrigant).

Certains non-irrigants se sont approprié ce discours et légitiment une participation financière de la collectivité à ces créations de ressources au nom de la qualité de l'hydrosystème et de la sauvegarde de l'emploi agricole. Selon la plupart des administratifs mais aussi certains pêcheurs, la création de ressources est la seule solution réaliste pour préserver l'apport socio-économique de l'irrigation sans léser les autres usages : l'exemple du sous-bassin du Son Sonette est cité comme modèle de réussite par un pêcheur, depuis que les prélèvements d'irrigation ont diminué de 65 % grâce à l'utilisation de réserves collinaires. La circulation des convictions du monde agricole dans l'ensemble de la société locale semble bien attestée par un élu vert et un représentant départemental de l'association *Que Choisir* qui ne critiquent pas les réserves de substitution⁸, tandis que plusieurs acteurs du tourisme ne contestent guère non plus le poids primordial de l'apport socio-économique de l'irrigation.

Les voix discordantes tendent cependant à présenter la Gv comme un palliatif à l'objet essentiel du débat, à savoir la remise en cause du développement du maïs irrigué en Charente. Elles sont issues du monde de l'environnement mais aussi de certains agriculteurs opposés au syndicat dominant (Confédération paysanne) :

« Avec les barrages, on change pas le problème, on change de sparadrap ou de rustine. Le problème c'est qu'on surconsomme de l'eau » (un membre de la Confédération paysanne).

« Il faut progressivement passer à une agriculture moins coûteuse en eau, pas faire des petites solutions... On bidouille, mais de toutes façons on pompe. Or il faut pomper le moins possible. » (un canoëiste de sensibilité écologiste).

Le problème essentiel selon eux réside dans le développement « aberrant » et « anarchique » du maïs irrigué sur un sol inadapté, dans une logique économique faussée par les subventions de la PAC qui créent une « illusion de rentabilité ». Ces acteurs critiques pointent fortement la pollution des eaux de surface et des eaux souterraines liée à la maïsiculture. Pour eux, la Gv n'apporte aucune réponse au problème essentiel de la qualité des eaux, qui se voit aggravé par toute nouvelle création de nouvelles ressources d'irrigation. L'eau des grands barrages mis en place en amont de la Charente (Lavaud et Mas Chaban) est particulièrement estimée de très mauvaise qualité. Si le financement des réserves de substitution est jugé injuste (cf. ci-dessus), leur impact écologique est également pointé par les détracteurs du maïs irrigué (pompages dans les nappes en hiver, utilisation arbitraire de l'eau stockée par les irrigants...).

La Gv apparaît donc insatisfaisante à long terme pour tous les acteurs : pour les irrigants, elle ne permet que de gérer la ressource existante alors qu'il faut surtout améliorer sa disponibilité ; pour les non-irrigants, la Gv ne permet que de diminuer à la marge les consommations en eau, alors qu'il faudrait avoir des mesures plus drastiques pour limiter les conséquences néfastes des cultures de maïs irrigué, en terme de quantité mais aussi de qualité et d'aménagement des rivières : plusieurs interviewés citent le rôle de la disparition des zones humides et des plans d'eau dans la rapidité des crues et des étiages.

Conclusion

Ce travail d'évaluation de la gestion volumétrique en Charente met ainsi en lumière l'évolution du « paradigme de l'irrigation » florissant dans les années 1970. Il montre d'abord, conformément à de nombreux résultats sur la concertation dans le secteur agricole (Cochet et Devienne, 2002 ; Brun, 2003 ; Lane, 2003), que l'instauration de modes de gestion plus participatifs ne remet pas spontanément en cause les logiques et rapports de force antérieurs caractérisant les coordinations hydrauliques : les modalités de gestion tendent à être réappropriées en faveur d'acteurs et de discours dominants préexistants, ici au détriment d'alternatives ou de voix plus critiques vis-à-vis de l'irrigation.

La démarche d'évaluation suivie, resituant la place de la Gv au sein de l'évolution de la controverse locale sur l'eau à partir d'entretiens avec les divers types d'usagers de l'eau, montre plus précisément la permanence de représentations peu conciliables d'une juste répartition de la ressource. Tandis que la question des subventions à l'irrigation partage le monde agricole et crée des mécontentements au sein

⁸A la différence du discours défendu par la revue nationale *Que Choisir* (art. cité).

même des irrigants, les divers autres usagers de l'eau s'estiment toujours lésés par un système qui fait la part belle à l'autogestion des irrigants, malgré un gain relatif en terme de concertation et de transparence.

La mise en place de la Gv au cours des années 1990 a finalement permis de concilier partiellement des exigences éloignées voire opposées au départ, concernant la protection de l'environnement et le maintien de l'apport socio-économique de l'irrigation; elle s'est accompagnée d'une certaine appropriation à l'extérieur du monde agricole du discours des irrigants, reliant volonté de transparence et nécessité de créer de nouvelles ressources en eau. Toutefois, l'opposition très forte de certains acteurs à la création de ressource sous toutes ses formes (barrages ou retenues) indique que le dispositif semble bien avoir échoué à définir de façon solide et durable un projet d'action concernant l'avenir de l'agriculture irriguée, fondé sur une représentation commune d'une juste répartition de l'eau. La Gv, bien que cristallisant une convergence minimale des acteurs autour de la restitution des niveaux d'eau dans le milieu, demeure un compromis déséquilibré entre d'une part une véritable mise en discussion et une instrumentation de l'exigence environnementale, et d'autre part une absence de mise en débat de l'exigence socio-économique qu'elle contient pourtant également, selon l'objectif de ses promoteurs irrigants. Le dispositif actuel reste ainsi tiraillé entre des visions inconciliables du développement agricole en Charente, réactualisant en de nouveaux termes le conflit entre acteurs pro- et anti-maïs irrigué.

Références bibliographiques

ALLAIN S., 2000. Application de la loi sur l'eau et processus de négociation entre la profession agricole et l'administration. *Gérer et comprendre*, 60 : 20-30.

BRUN, A., 2003. Aménagement et gestion des eaux en France : l'échec de la politique de l'eau face aux intérêts du monde agricole. *VertigO*, 4 (3).

CALLON M., RIP A., 1992. "Humains, non humains : morale d'une coexistence", In J. Theys et B. Kalaora (Eds.). *La Terre outragée. Les experts sont formels*, Autrement : 140-156.

CALLON M., LASCOUMES P., BARTHES Y., 2001. *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*. Editions du Seuil.

COCHET H., DEVIENNE S., 2002. La mise en place des contrats territoriaux d'exploitation dans la Meuse. *Les Cahiers de l'environnement de l'Inra*, 47 : 27-41.

HARDELIN J., 2003. Acceptabilité sociale des procédures de gestion volumétrique de l'eau d'irrigation. Etude de cas en Charente, mémoire pour l'obtention du diplôme d'ingénieur agronome de l'Inapg.

LANE M., B., 2003. Decentralization or privatisation of environmental governance? Forest conflict and bioregional assessment in Australia. *Journal of Rural Studies*, 19 : 283-294.

LASCOUMES P., 1999. "Productivité des controverses et renouveau de l'expertise. *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 38 : 75-95.

RAULET-CROZET N., 1998. Du conflit à la coopération autour d'un problème d'environnement. Une première étape, la construction d'un cadrage. *Gérer et comprendre*, 51 : 4-14.

REMY E., MALLARD, A., 2001. Perception du public et analyse des controverses : quels enjeux pour la gestion des risques?. *Annales des Mines. Gérer et comprendre*, 66 : 15-24.

SIXT P., 2000. Gestion volumétrique de l'eau d'irrigation en France. Inventaire et analyse descriptive d'expérience en cours. Mémoire de 3ème cycle, Cemagref Montpellier.

SYME G., J., KAAS E., NANCARROW B. E., MONTADA, L., 2000. Ecological risks and community perceptions of fairness and justice. *Risk analysis*, 20,(6) : 905-916.

SYME G. J., NANCARROW B. E., MC CREDDIN J. A., 1999. Defining the components of fairness in the allocation of water to environmental and human uses. *Journal of environmental management*, 57 : 51-70.

VAN DER HOVE S., 2001. *Approches participatives pour les problèmes d'environnement. Caractérisations, justifications et illustrations par le cas du changement climatique*. Thèse de doctorat, Université de Versailles-St Quentin en Yvelines.

WEBLER TH., KASTENHOLZ H., RENN O., 1995. Public participation in impact assessment : a social learning perspective. *Environmental impact assessment review*, 15 : 443-463.